

Grzegorz Kościelniak

**RADA STANU – ORGAN OPINIODAWCZY
W PROCESIE STANOWIENIA PRAWA.
ANALIZA POSTULATU RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH**

Przedmiotem niniejszego opracowania jest próba odpowiedzi na pytanie o celowość stworzenia instytucji, o konstytucyjnych umocowaniach, której głównym zadaniem byłaby poprawa jakości prawa stanowionego w Polsce, przede wszystkim przez opiniowanie projektów aktów normatywnych.

Inicjatywa utworzenia Rady Stanu (RS) jako organu opiniodawczego w procesie stanowienia prawa została sformułowana przez Rzecznika Praw Obywatelskich w 2006 r. podczas przedstawiania Sejmowi informacji na temat jego działalności w 2005 r.¹

Postulaty zmierzające do ustanowienia organu zajmującego się poprawą jakości prawa stanowionego w Polsce, pojawiały się już wcześniej. Taka potrzeba została wyartykułowana w 2003 r., gdy poseł Janusz Wojciechowski, jako reprezentant grupy parlamentarzystów, skierował do Marszałka Sejmu projekt ustawy o Krajowej Radzie Legislacyjnej².

Projekt ustawy o Radzie Stanu przygotowany w 2008 r. przez Zespół ekspercki ds. Opracowania Projektu Reformy Procesu Legislacyjnego, działający

¹ Druk Sejmowy, Sejm V kadencji, nr 666.

² Druk Sejmowy, Sejm IV kadencji, nr 1881.

przy RPO, jest niejako kontynuacją tego nurtu³. Postulat RPO zakłada utworzenie niezależnego, konstytucyjnego organu – Rady Stanu, którego główną rolą będzie opiniowanie projektów aktów normatywnych, przede wszystkim ustaw i rozporządzeń z mocą ustawy. Powyższa koncepcja zakłada konstytucyjne umocowanie tej instytucji, natomiast kwestie szczegółowe zostałyby uregulowane w drodze ustawy zwykłej⁴. Przepisy dotyczące RS umiejscowione miałyby być w IX rozdziale Konstytucji RP, traktującym o „Organach kontroli państwowej i ochrony prawa”. Rada składałaby się z 15 radców wybieranych indywidualnie przez Sejm na okres 9 lat, z czego ponad połowa tego gremium, w tym prezes i wiceprezes, powinna posiadać kwalifikacje wymagane do zajmowania stanowiska sędziego Sądu Najwyższego (SN) lub Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA), natomiast pozostali członkowie powinni mieć „tytuł naukowy lub stopień doktora habilitowanego nauk ekonomicznych w zakresie ekonomii bądź nauk o zarządzaniu lub nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce, nauk o zarządzaniu bądź socjologii” (art. 12 ust. 1–3 projektu ustawy o Radzie Stanu (uRS)). Kandydatów do składu Rady przedstawiać Marszałkowi Sejmu miałyby rady publicznych szkół wyższych, placówek naukowych PAN, instytutów naukowo-badawczych, ogólnokrajowe władze stowarzyszeń lub innych organizacji, które statutowo zajmują się poprawą jakości stanowionego prawa oraz procesu jego tworzenia. Dopiero wówczas, gdy kandydatów nie przedstawiłyby wyżej wymienione Podmioty, kompetencje w tym zakresie uzyskałoby Prezydium Sejmu lub grupa co najmniej 50 posłów. Na status członka RS składałyby się następujące elementy: zasada *incompatibilitas*, niezależność w sprawowaniu urzędu, gwarancje powrotu na poprzednio zajmowane stanowisko, ponoszenie odpowiedzialności dyscyplinarnej przed Radą. Natomiast, co niezwykle istotne, nie posiadaliby oni immunitetu chroniącego ich niezależność i niezawisłość.

RS oprócz opiniowania projektów ustaw i rozporządzeń z mocą ustawy, posiadałaby również takie uprawnienia w zakresie rozporządzeń. Kompetencje opiniodawcze dotyczyłyby wszystkich projektów powyższych aktów bez względu na to, kto jest ich autorem. Zgodnie z postulowanymi zmianami ustawy zasadniczej, wnioskodawca projektu ustawy przedkładając go do Sejmu zobligowany byłby do przedstawienia uzasadnienia wraz z oceną skutków regulacji oraz opinii RS w przedmiocie tego aktu. Marszałek Sejmu mógłby odmówić nadania dalszego biegu projektowi ustawy w przypadku negatywnej oceny RS. Rada w ramach posiadanych kompetencji służących poprawie jakości stanowionego prawa, uprawniona byłaby do kierowania wniosków do: Trybunału Konstytucyjnego w zakresie spraw z art. 188 Konstytucji RP, Sądu Najwyższego o rozstrzygnięcie

³ Tekst projektu ustawy o Radzie Stanu dostępny na: www.rpo.gov.pl/pliki/12087763070.pdf, (12.06.2010).

⁴ Tekst projektu ustawy o zmianie Konstytucji RP dostępny na: www.rpo.gov.pl/pliki/12087763350.pdf, (12.06.2010); projekt ustawy o Radzie Stanu.

rozbieżności w wykładni prawa, Naczelnego Sądu Administracyjnego o podjęcie „uchwały wyjaśniającej przepisy prawa, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych”⁵. Ponadto, na mocy uRS, Prezydent RP uzyskalby kompetencje do określania na wniosek Rady, w drodze rozporządzenia zasad techniki prawodawczej.

W świetle postulowanych zmian, rysuje się obraz konstytucyjnego, niezależnego, rzetelnego organu państwa posiadającego szerokie kompetencje w zakresie ochrony i podnoszenia jakości stanowionego prawa. Bez wątpienia funkcjonowanie takiej instytucji miałoby pozytywny wpływ na system polskiego prawa. Wymóg wiedzy i fachowości członków rady stanowiłby gwarancję, że każdy projekt ustawy czy rozporządzenia zostanie objęty kompleksową, merytoryczną i kompetentną analizą, co mogłoby umożliwić wyeliminowanie tzw. bublej prawnych już na wstępnym etapie prac nad tymi aktami. W ramach rozważań na gruncie teoretycznym, nie popartych empirycznymi badaniami nie można jednoznacznie ocenić skuteczności realizacji funkcji stawianych przed tym organem. Jednakże pobieżna analiza wskazuje, że wprowadzenie w życie powyższego postulatu powinno pozytywnie wpłynąć na poprawę jakości prawa stanowionego w Polsce.

Pelniejsza ocena zasadności utworzenia tego typu organu wymaga chociażby pobieżnego przeanalizowania procesu stanowienia prawa w Rzeczypospolitej, ponieważ w przypadku negatywnej oceny działalności legislatora, bardziej zasadne czy wręcz konieczne stanie się powołanie do życia wskazanej powyżej instytucji. Dane statystyczne wyraźnie wskazują, że liczba aktów normatywnych, np. ustaw, stanowionych w Polsce jest stosunkowo duża (tab. 1).

Tabela 1.

Aktywność parlamentu						
	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Liczba uchwalonych ustaw	199 (Sejm IV kadencji 178, V – 21)	193	176 (Sejm V kadencji – 170, VI – 6)	251	234	112 (do 7 czerwca 2010)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zamieszczonych na: [www.orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/w-wykazy-sta/\\$first?OpenDocument](http://www.orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/w-wykazy-sta/$first?OpenDocument), (12.06.2010); [www.orka.sejm.gov.pl/proc5.nsf/w-wykazy-sta/\\$first?OpenDocument](http://www.orka.sejm.gov.pl/proc5.nsf/w-wykazy-sta/$first?OpenDocument), (11.06.2010); [www.orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/w-wykazy-sta/\\$first?OpenDocument](http://www.orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/w-wykazy-sta/$first?OpenDocument), (12.06.2010).

Zaś za odpowiedź na pytanie o jakość tych regulacji, wystarczy pobieżna analiza działalności Trybunału Konstytucyjnego w latach 2005–2009 (tab. 2).

⁵ Art. 8 uRS.

Tabela 2.

Aktywność Trybunału Konstytucyjnego					
Rodzaj kontroli, działalność orzecznicza TK\rok	2005	2006	2007	2008	2009
Wnioski Prezydenta RP w trybie prewencyjnej kontroli norm	3	0	0	5	10
Wnioski podmiotów posiadających generalną kompetencję do inicjowania abstrakcyjnej kontroli norm	65	48	76	44	41
Pytania prawne	38	49	68	121	46
Liczba orzeczeń wydanych w danym roku	137	143	146	166	158
Orzeczenia Trybunału, w których stwierdził, że badany przepis jest zgodny ze wzorcem kontroli	102	61	22	47	33

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zamieszczonych na: www.trybunal.gov.pl/Statyst/ds.pdf, (12.06.2010); www.trybunal.gov.pl/Statyst/statystyka_tabela.pdf, (12.06.2010).

W kontekście tych danych uwidacznia się potrzeba usprawnienia procesu stanowienia prawa. Jednakże wydaje się, że rozwiązanie powyższego problemu należałoby szukać znacznie wcześniej, niż na etapie gotowych, sformułowanych projektów ustaw kierowanych do Sejmu. Modyfikacje powinny zostać wprowadzone nie jeden „krok” wcześniej, tj. na poziomie opracowywania projektu normatywnego przez podmioty posiadających inicjatywę ustawodawczą, ale już w fazie formowania „konceptji państwa” przez ugrupowania polityczne mogące w przyszłości sięgnąć po władzę. W świetle systemu rządów występującego w Polsce⁶, główny wpływ na kształt prawa stanowionego w RP powinny mieć partie polityczne, których przedstawiciele, w wyniku decyzji narodu, urzeczywistniającej się w procesie wyborczym, zasiadają w obu izbach Parlamentu, a ponadto wchodzące w skład rządu, który jest właściwy do określania kierunków polskiej polityki (zarówno wewnętrznej, jak i zagranicznej)⁷. Dlatego postulat poprawy jakości stanowionego prawa powinien być również kierowany do partii politycznych. Zgodnie z art. 11 ust. 1 Konstytucji RP, ich celem jest „wpływ metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa”. Stąd każda partia dąży do zdobycia władzy, by móc determinować kierunki rozwoju Polski. Przy czym celem samym w sobie dla ugrupowań politycznych nie powinno być zdobycie władzy. Winien być to jedynie środek umożliwiający realizację głównego zadania, jakim jest określanie polityki państwa. Dlatego partia polityczna nie powinna rozpoczynać prac nad aktami normatywnymi dopiero w momencie, gdy uda się jej wygrać wybory. Poszukiwaniu i określaniu głównych celów i kierunków rozwoju państwa należy nadać charakter systemowy i realizować ustawicznie od chwili powstania partii politycznej. Przy zastosowaniu takich rozwiązań, w momencie gdy partia zdobywa władzę, ma już gotowe projekty podstawowych ak-

⁶ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004, s. 526–530.

⁷ Art. 146 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

tów normatywnych służących realizacji własnej wizji państwa, a przynajmniej ogólne wytyczne postulowanych rozwiązań. Potrzeba wprowadzenia takich regulacji została już dostrzeżona. Partie polityczne mogą finansować powyżej opisaną działalność z funduszu eksperckiego. Do tej pory od 5–15% środków, jakie uzyskują partie w ramach subwencji z budżetu państwa, jest przekazywanych na ten fundusz (art. 30 ust. 3 ustawy z 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych)⁸. Jednakże w przedłożonym 3 kwietnia 2009 r. w poselskim projekcie ustawy, zmieniającej m.in. ustawę o partiach politycznych, proponowano zwiększyć odsetek przekazywanych środków na rzecz tego funduszu (10–20%)⁹. Z kolei w ramach uchwalania tej ustawy, Senat postulował wprowadzenie zmian, zgodnie z którymi minimum 15% środków z subwencji będzie przekazywanych na rzecz Funduszu Eksperckiego¹⁰. Sejm zaakceptował stanowisko Senatu i skierował ustawę do podpisu Prezydenta RP¹¹ (Ustawa z 24 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o partiach politycznych oraz niektórych innych ustaw). Prezydent odesłał ją do TK, który 20 stycznia 2010 r. wydał wyrok¹². Stwierdził w nim, że ustawa jest niezgodna z Konstytucją RP w kwestiach niestanowiących jej istoty (niedotyczących również wyżej wspomnianych rozwiązań), w związku z czym Prezydent RP został zobligowany do jej podpisania (według art. 122 ust. 4 Konstytucji RP). Postulowane rozwiązanie, po podpisaniu ustawy przez Prezydenta RP i ogłoszeniu jej w „Dzienniku Ustaw”, zostanie wprowadzone w życie¹³. Należy jednak podkreślić, że zwiększenie zakresu przekazywanych środków finansowych na rzecz tych funduszy niekoniecznie musi się bezpośrednio przekładać na podniesienie jakości stanowionego prawa, ponieważ nawet w przypadku podwyższenia wysokości tych środków, bez akceptacji gremiów kierowniczych partii oraz opracowania długofalowych założeń systemowych, nie przyniesie to oczekiwanego skutku.

Problem nieopracowywania merytorycznych rozwiązań kształtujących kierunki polskiej polityki przed uzyskaniem władzy, może skutkować niską jakością projektów ustaw przedkładanych przez rząd. Ze względu na fakt, że projekty te nie zostały wcześniej gruntownie przygotowane, zachodzi ryzyko opracowywania ich w pośpiechu, bez uprzedniej, niezbędnej, wnikliwej analizy. Do udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy powyższe zagrożenia rzeczywiście się ziszcza, posłuży badanie działalności Rady Ministrów w latach 2001–2009, w zakresie opracowywania projektów ustaw.

⁸ Dz.U. z 2001 r. Nr 79, poz. 857.

⁹ Druk Sejmowy Sejm VI kadencji, nr 1862.

¹⁰ Druk Sejmowy Sejm VI kadencji, nr 1914.

¹¹ Druk Sejmowy, Sejm VI kadencji, nr 1919.

¹² M.P. z 2010 r. Nr 4, poz. 46.

¹³ Prezydent, zgodnie z procedurą z art. 122 ust. 4, przed podpisaniem ustawy z pominięciem „niekonstytucyjnych” przepisów wystąpił do Marszałka Sejmu o opinię w tej sprawie – por. www.prezydent.pl/aktualnosci/najnowsze-informacje/art,1320,prezydent-wystapil-o-opinie-marszalka-sejmu.html, (08.06.2010).

Rada Ministrów jako podmiot odpowiedzialny za kształtowanie polskiej polityki powinien być głównym inicjatorem procesu legislacyjnego, dlatego zbadanie jakości projektów ustaw przedkładanych przez rząd przybliży odpowiedź na pytanie o sens i potrzebę ustanowienia Rady Stanu.

Punktem wyjścia do analizy będzie raport dotyczący stopnia zintegrowania procesu legislacyjnego wewnątrz rządu z metodologią OSR (oceny skutków realizacji)¹⁴, przygotowany przez Radosława Zubka na zlecenie Rzecznika Praw Obywatelskich¹⁵. Podstawą raportu jest analiza 220 aktów przygotowanych przez Radę Ministrów w latach 2001–2006. Badania wykazują brak odpowiedniej analizy poprzedzającej przygotowanie rządowych projektów ustaw. Odnosząc się do metodologii OSR, autor raportu zaznacza, że jest ona stosowana tylko w niewielkim stopniu na etapie rządowego opracowywania projektów ustaw. Podstawowe nieprawidłowości dotyczą „zewnętrznych uwarunkowań obniżających determinację do wdrażania OSR”, „słabości systemu rzeczników OSR” oraz „ułomnych norm regulujących postępowanie z projektami aktów normatywnych”¹⁶. W ramach pierwszej grupy czynników należy wskazać, że analiza procesu prac na projektami ustaw rządowych w Parlamencie ukazuje, że ponad 80% tych projektów jest merytorycznie zmieniana, co negatywnie wpływa na motywację Rady Ministrów do usprawnienia powyższego procesu¹⁷.

Należy także zaznaczyć, że utworzenie Rady Stanu mogącej podnosić standardy stanowionego prawa poprzez opracowywanie OSR w odniesieniu do projektów aktów ustaw bez woli uwzględniania stanowiska Rady, na etapie prac nad projektem w Parlamencie nie przyczyniłoby się do osiągnięcia zamierzonego celu.

Drugim elementem składającym się na negatywną ocenę wdrażania metodologii OSR jest „brak skutecznego aparatu egzekwowania norm wzmacniających argumentację merytoryczną w procesie legislacyjnym”¹⁸. Powyższe badania obejmują lata 2001–2006, stąd ówczesne organy posiadające kompetencje w omawianym zakresie to: Rządowe Centrum Legislacji, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych (RCSS) oraz Zespół ds. Jakości Regulacji Prawnych i Departament Konkurencyjności Gospodarki w Ministerstwie Gospodarki¹⁹. Analiza działania tych organów nie tyle wskazuje na nieprawidłowe ich funkcjonowanie,

¹⁴ Ocena skutków regulacji (OSR) jest to procedura analityczna, która umożliwia w miarę precyzyjne wskazanie katalogu konsekwencji, zarówno negatywnych, jak i pozytywnych, planowanych, normatywnych działań państwa. Zob.: J. Osiecka-Chojnacka, *System oceny skutków regulacji w Polsce*, „INFOS. Biuro Analiz Sejmowych” 2008, nr 2 (26), 24 stycznia; R. Zubek, *Analiza polskiej praktyki oceny skutków regulacji w latach 2001–2005*, [w:] *Ocena skutków regulacji – poradnik OSR, doświadczenia, perspektywy*, red. W. Szpringer, W. Rogowski, Warszawa 2007.

¹⁵ R. Zubek, *Jak i dlaczego reformować ocenę skutków regulacji w Polsce?*, opracowanie na zlecenie Rzecznika Praw Obywatelskich, wersja ostateczna: 26.01.2007, www.rpo.gov.pl/pliki/12180262910.pdf.

¹⁶ *Ibidem*, s. 2.

¹⁷ *Ibidem*, s. 7.

¹⁸ *Ibidem*, s. 8.

¹⁹ *Ibidem*.

tj. niekorzystanie z metodologii OSR, ile na brak uwzględniania w procesie przygotowywania projektów ustaw na poziomie rządowym opinii tych podmiotów.

Ostatni element badania zakresu wdrażania powyższej metodologii uwiadacznia, że pomimo obowiązku uwzględniania argumentacji merytorycznej przy opracowywaniu projektów ustaw na poziomie rządowym, z uwagi na szereg dysfunkcji konstrukcyjnych, praktyczne ich wykorzystanie nie prowadzi do osiągnięcia zamierzonych celów.

Podsumowując, w raporcie wskazano, że analiza stosowania metodologii ORS nasuwa wnioski, iż tworzenie projektów aktów ustaw na etapie rządowym nacechowane jest chęcią osiągania krótkofalowych celów politycznych, zaś uzasadnienia tych aktów wykazują niekiedy, iż są one tworzone jako środki wtórne do ustaw, skupiające się głównie na analizie korzyści, przy pomijaniu m.in. kosztów, a nie jako pierwotne elementy uargumentowujące opracowanie tychże regulacji. Ponadto przesłankami powodującymi taki stan rzeczy są: brak środków i czasu, brak wnikliwych analiz ekonomiczno-prawnych oraz skutków, jakie ma przynieść zamierzona regulacja, brak oceny przyszłego stanu w przypadku niepodjęcia żadnych działań, brak szczegółowego określenia relacji kosztów do efektów, które mają być osiągnięte (tj. doboru tych środków, które służą uzyskaniu celu przy minimalnych nakładach). Powyższe czynniki wskazują, że w podejmowanych przez rząd działaniach brak skutecznej realizacji planu legislacyjnego, o czym świadczy fakt, iż uśredniając, projekty, które nie zostały wcześniej ujęte w planie stanowią od 30 do 70% aktywności normatywnej rządu²⁰.

W kontekście tych konkluzji, wzrasta znaczenie projektu utworzenia konstytucyjnego, niezależnego, fachowego organu posiadającego kompetencje niezbędne do poprawy jakości stanowionego prawa przez kompleksowe stosowanie metodyki OSR na poziomie opracowywania projektów ustaw. Rada Stanu mogłaby realizować ten cel nie tylko w odniesieniu do projektów ustaw autorstwa rządu, ale wszelkich projektów przedkładanych do parlamentu przez inne uprawnione podmioty.

Polska w 1996 r., przystępując do OECD przyjęła zobowiązanie wdrożenia zaleceń Rady OECD dotyczące usprawnienia jakości regulacji²¹. Jednakże OSR jest dokonywana na etapie tworzenia rządowych projektów ustaw dopiero od roku 2001. Pomimo 9 lat stosowania metodologii OSR, do chwili obecnej prawidłowe posługiwanie się nią budzi wątpliwości²².

Analiza powyższego raportu wyraźnie wskazuje, że w latach 2001–2006 stosowanie tej metodologii nie odbywało się we właściwy sposób, co bez wątpie-

²⁰ *Ibidem*.

²¹ J. Osiecka-Chojnacka, *System...*

²² *Reforma regulacji*, raport z realizacji działań reformy regulacji w 2009 r., przygotowany przez Ministerstwo Gospodarki, dostępny na: www.beta.mg.gov.pl/files/upload/10332/Raport2009_druk_wersja_polska.pdf, (11.06.201); *Opinia [do:] Programu reformy regulacji 2010–2011*, opracowana przez Centrum C – Law.org, dostępna na: www.allerhand.pl/attach/c-lawopregulacji.pdf, (12.06.2010).

nia przekładało się na jakość stanowionego prawa (problemy związane z realizacją tych wytycznych zostały wyżej określone).

Zauważając istniejący problem podjęto działania zmierzające do usprawnienia stosowania systemu OSR w Polsce. Głównie wpłynęło to na usprawnienie procesu legislacyjnego na poziomie rządowym. Chcąc osiągnąć zamierzony cel, 19 sierpnia 2006 r. przyjęto *Program reformy regulacji w latach 2006–2008*, który do stanowi systemowy projekt poprawy jakości prawa stanowionego z inicjatywy Rady Ministrów. Ministerstwo Gospodarki jest podmiotem odpowiedzialnym za realizację tej strategii, zaś wdrożenie tego programu jest konsekwencją założeń przyjętych w *Krajowym programie reform na lata 2005–2008*²³.

Program reformy regulacji przez zdiagnozowanie najistotniejszych problemów systemu prawnego i wskazanie podstawowych niedoskonałości procedury legislacyjnej, określa systemowe rozwiązania, których realizacja ma doprowadzić do usprawnienia powyższego procesu²⁴.

Pod koniec 2006 r., w związku z reformą procesu stanowienia projektów normatywnych na poziomie rządu, zostało zlikwidowane RCSS, a jego kompetencje przejął zespół ds. OSR działający w ramach Kancelarii Prezesa Rady Ministrów²⁵.

Kolejnym krokiem w ramach prowadzonych reform było utworzenie 28 maja 2008 r. przez Prezesa Rady Ministrów, w drodze zarządzenia, Zespołu ds. Programowania Prac Rządu²⁶. Zadaniem tego Zespołu „jest koordynacja przygotowania projektów planów prac Rządu i ocena wykonania przyjętych planów prac Rządu” (§ 2.1 zarządzenia).

Następnym etapem przeprowadzanej reformy jest przyjęty na początku 2010 r. *Program „Lepsze jutro”*. *Program reformy regulacji w latach 2010–2011*²⁷, będący kontynuacją strategii przyjętej w 2006 r. Jego przyjęcie zostało poprzedzone konsultacjami z organizacjami społecznymi i międzyresortowymi (został zaopiniowany przez 26 instytucji)²⁸.

Ponadto, w ramach realizacji wytycznych wynikających z projektów, ma zostać utworzony portal, który ułatwi opracowywanie OSR, m.in. poprzez udostępnienie narzędzi analitycznych oraz zbiorów wybranych OSR pracownikom administracji²⁹. Z kolei na platformie Rządowego Centrum Legislacyjnego ma

²³ *Krajowy program reform na lata 2005–2008*, projekt przyjęty przez Radę Ministrów 5 października 2005 r., dostępny na: www.funduszeustrukturalne.gov.pl/informator/npr2/npr/kpr.pdf, (12.06.2010).

²⁴ *Opinia [do:] Programu...*

²⁵ R. Zubek, *Jak i dlaczego...*, s. 11.

²⁶ www.bip.kprm.gov.pl/rm/organy/dzialajace/przy/rm/23_2831.html, (11.06.2010).

²⁷ *Reforma regulacji „Lepsze prawo”*, program reformy regulacji 2010–2011 opracowany przez Ministerstwo Gospodarki, dostępny na: www.cml.kpp.org.pl/upload/binaries/act/1700/program_reform_regulacji_2010_2011.pdf, (11.06.2010).

²⁸ www.allerhand.pl/ministerstwo_gospodarki_uwzglednilo_uwagi_centrum_c-laworg_do_projektu_programu_reformy_regulacji,1000016,1,1000016.pl.html?more=24, (11.06.2010).

²⁹ www.beta.mg.gov.pl/Reforma+Regulacji/Ocena+Skutkow+Regulacji/Platforma+elektroniczna-

powstać portal – Rządowy System Informacji³⁰, który umożliwi bieżące śledzenie działalności legislacyjnej rządu (uruchomienie planowane na czerwiec 2010 r.)³¹. Do końca 2012 r. ma także zostać utworzony system konsultacyjny on-line, co umożliwi zwiększenie zakresu konsultacji społecznych³². Oprócz powyższych działań, prowadzone są także szkolenia kierowane do prawników administracji rządowej, których celem jest podniesienie poziomu wiedzy i umiejętności w zakresie opracowywania projektów aktów normatywnych, w tym w zakresie stosowania metodologii OSR.

W związku z podjęciem powyższych kroków, jakość prawa stanowionego z inicjatywy Rady Ministrów ulega stałej poprawie. Analiza wdrażania programu umożliwi odniesienie się do tego, czy zakładane cele udaje się należycie realizować. To z kolei będzie podstawą do udzielenia odpowiedzi na pytanie postawione na wstępie, tj. czy zasadnym jest tworzenie nowej instytucji – Rady Stanu jako organu usprawniającego jakość stanowionego prawa. Nawet w przypadku pozytywnej oceny realizacji strategii, należy podkreślić, że RM nie jest jedynym inicjatorem postępowania ustawodawczego, dlatego konkluzji należy dokonać w szerszym kontekście postępowania legislacyjnego w Polsce.

Już samo Ministerstwo Gospodarki, jako wykonawca programu reformy regulacji, w raporcie z realizacji działań tego programu w 2009 r., oceniając dotychczasowe funkcjonowanie systemu OSR, wskazało na niedoskonałość w zakresie jego wdrażania³³. Ponadto w ramach tego programu, dokonano analizy jakości stanowionego prawa na poziomie rządu wskazując kilka podstawowych nieprawidłowości, m.in. w zakresie stosowania metodologii OSR. Podstawowe zastrzeżenia dotyczyły: niewystarczająco klarownej i skutecznej procedury planowania działalności legislacyjnej, błędnej interpretacji znaczenia i roli oceny skutków regulacji, braków kompetencyjnych wśród pracowników administracji rządowej, zbyt dużych obciążeń administracyjnych w polskim prawie³⁴.

Również Rzecznik Praw Obywatelskich dokonawszy takiej oceny, wskazał niewystarczająco szybki proces reformy procedury legislacyjnej co zaowocowało skierowaniem 2 października 2009 r. pisma do Prezesa Rady Ministrów Donalda Tuska, o uwzględnienie osoby Rzecznika w ramach prac nad ową reformą. Stanowi to kolejny dowód opieszałości we wdrażaniu wytycznych płynących z reformy³⁵.

W opinii Europejskiego Centrum Porównawczego Prawa Gospodarczego i Prawa Spółek, międzynarodowego stowarzyszenia non-profit, dotyczącej

+OSR, (11.06.2010).

³⁰ http://www.rcl.gov.pl/attachments/081_Opis_funkcjonalny_RSI.pdf, (11.06.2010).

³¹ „Dziennik Gazeta Prawna”, 10.03.2010, s. B8.

³² *Reforma regulacji*, raport z realizacji działań reformy regulacji w 2009 r...

³³ *Ibidem*; *Reforma regulacji*, „Lepsze prawo”. *Program reformy regulacji 2010–2011...*

³⁴ *Ibidem*, s. 8–11.

³⁵ Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich do Prezesa Rady Ministrów, dostępne na: www.rpo.gov.pl/pliki/12547489250.pdf, (11.06.2010).

reformy regulacji w latach 2010–2011, wskazano nadal występujące problemy z jakością prawa stanowionego w Polsce³⁶. Autorzy raportu sygnalizują potrzebę utworzenia niezależnego pomiotu doradczego skupiającego przedstawicieli nauki (środowiska eksperckiego) oraz środowisk pozarządowych, zaznaczając, że tego typu organizacje działają w niektórych krajach Europy, np. w Wielkiej Brytanii, Danii, Holandii, Szwecji czy Niemczech³⁷.

Analiza powyższych danych prowadzi do krytycznej oceny jakości prawa stanowionego w Rzeczypospolitej Polskiej. Przede wszystkim negatywnie należy ocenić mnogość nowelizacji tych samych aktów normatywnych, niejednokrotnie zdarza się, że akt, zanim zacznie obowiązywać (*vacatio legis*), zostaje „zastąpiony” przez nową regulację. Świadczy to o braku przemyślanym, planowym i systemowym działań ustawodawcy. Prowadzi nie tylko do nierównowagi systemu normatywnego, ale również dezorientacji społecznej, co zwłaszcza w zakresie życia gospodarczego może mieć ujemne skutki dla całego społeczeństwa. Stąd wdrożenie systemu OSR w ramach prac legislacyjnych rządu prowadzi do eliminacji zjawisk patologicznych. Jednakże nie można zapominać o tym, że Rada Ministrów nie jest jedynym inicjatorem procesu ustawodawczego. Dlatego usprawnienie systemu tworzenia prawa na poziomie rządowym nie wyeliminuje wszystkich mankamentów w zakresie jakości stanowionego prawa. Istotne byłoby również wdrożenie systematycznej strategii zakładającej usprawnienie procesu legislacyjnego, zwłaszcza w jego początkowym etapie (przygotowywanie projektu ustaw), bez względu na to, kto jest autorem projektu ustawy. Wydaje się, że takiej reformy należałoby dokonać na poziomie prac nad projektem w Sejmie.

Nawiązując do roli partii politycznych w życiu publicznym oraz do określania kierunków rozwoju Polski w drodze regulacji ustawowych, należałoby wskazać, że w przypadku systematycznej i całościowej pracy nad „potencjalnymi” projektami ustaw, z kompleksowym zastosowaniem metodologii OSR, na forum partii, przy wykorzystaniu środków z funduszu eksperckiego, bez wątpienia udało się poprawić jakość stanowionego prawa. Działania elit rządzących miałyby wymiar długofalowy, poprzedzony merytorycznymi, profesjonalnymi pracami prowadzonymi przez ekspertów z poszczególnych dziedzin życia publicznego. Wówczas projekt ustawy stanowiłby kompensację czynników politycznych i merytorycznych warunkujących ich wydanie. Zapobiegłoby to wrzeniu przypadkowości tworzonego prawa, a to z kolei prowadziłoby do osiągnięcia celu nadrzędnego, jakim jest stworzenie spójnego systemu prawa.

Jednakże nie można też zapominać, że w ramach wolnego mandatu parlamentarnego, jaki występuje w Polsce³⁸, nawet wprowadzenie obowiązkowego,

³⁶ *Opinia [do:] Programu...*

³⁷ S. Brok, R. Dieckmann, *Better Regulation in Germany. Time to See Results*, „Deutsche Bank Research” 2007, s. 12.

³⁸ B. Banaszak, *op. cit.*; P. Sarnecki, *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 2005; *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej – komentarz encyklopedyczny*, red. S. Grabowska, R. Grabowski, W. Skrzydło, Warszawa 2009.

kompleksowego stosowania metodologii OSR w ramach wszystkich projektów ustaw kierowanych do parlamentu, jej wyniki mogłyby mieć jedynie charakter opiniodawczy, tzn. np. w ramach prac w komisjach można pominąć przesłanki merytoryczne tworzonej regulacji, a skupić się jedynie na elementach polityczny, które, dla przykładu, prowadziłyby do znacznego zwiększenia kosztów względem korzyści. W kontekście tego należy powrócić do pytania o zasadność tworzenia Rady Stanu w Polsce. Należałoby założyć, że czynnikiem warunkującym skuteczność uwzględniania stanowiska Rady byłaby społeczna akceptacja tej instytucji, bowiem z uwagi na opiniodawczy charakter oceny wyrażonej przez Radę Stanu, nie byłaby ona wiążąca dla parlamentarzystów, jednakże jeśli ta instytucja cieszyłaby się uznaniem społeczeństwa, mogłoby to w pewien sposób wpływać na ich działalność. Jednocześnie stworzenie Rady Stanu przy braku uwzględniania jej stanowiska na forum parlamentu, nie wpłynęłoby w wyraźny sposób na poprawę jakości prawa stanowionego w Polsce, a byłoby jedynie wyrazem instytucjonalizacji państwa. Jednakże przez umocowanie w konstytucji i zorganizowanie na zasadach eksperckich niezależnego organu opiniodawczego w zakresie stanowienia prawa, nawet w sytuacji nieuwzględniania w szerszym kontekście jego stanowiska, mogłoby chociażby pośrednio, perspektywicznie oddziaływać na polski system prawny, a przynajmniej doprowadziłoby do rozwoju pożądaných mechanizmów legislacyjnych.

Konkludując, nie można jednoznacznie odpowiedzieć na pytanie czy tworzenie Rady Stanu jest działaniem mogącym przynieść założone cele. Nie ulega jednak wątpliwości, że sposób stanowienia prawa w Polsce wymaga gruntownej reformy, stąd każdy głos sygnalizujący ową potrzebę, jest pożądaný. Postrzegając w tym kontekście postulat i inicjatywne działanie Rzecznika Praw Obywatelskich, jako stróża praw i wolności jednostki chroniącego ją przed nieprawidłowym działaniem organów władzy publicznej, należy uznać je za niezwykle pozytywne.